
금산군 공공갈등 인식전환 및 역량강화 교육

- 일 시 : 2018. 2. 15(금), 10:00 ~ 12:00
- 장 소 : 금산군청 상황실

금산군 공공갈등 인식전환 및 역량강화 교육

① 목적

- 금산군 공무원, 사회단체 대표, 군민을 대상으로 공공갈등 인식전환 및 역량강화 교육
- 공공갈등 이론, 타 지역 사례 분석 등 갈등해결을 위한 모델 적용 교육
- 현안문제 해결의 능력 향상 및 지식공유

② 내용

- 갈등 전문가 특강
- 지역사회 갈등에 대한 이해와 민관협력 방향
- 공공갈등 인식전환 및 사례를 통한 대응 역량 강화
- 질의응답 및 의견수렴

③ 행사개요

- 일 시 : 2019. 2. 15.(금), 10:00 ~ 12:00
- 장 소 : 금산군청 상황실
- 참석 대상 : 약 30명(금산군 공무원, 사회단체장 등 군민)
- 주최·주관 : 충청남도, 금산군, 충남연구원

④ 행사일정

시 간		내 용	비 고
10:00 ~ 10:10	10'	◦ 등 록	
10:10 ~ 10:30	20'	◦ 개 회	
10:30 ~ 11:50	70'	◦ 공공갈등관리 역량교육 - 공공갈등의 이해와 민관협력방안	충남연구원 장창석 전문연구원
11:50 ~ 12:00	10'	◦ 질의 응답	
12:00		◦ 폐 회	



목 차



I. 공공갈등의 이해와 민관협력방안 3

충남연구원 장창석 전문연구원

부록 - 충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례 28



공공갈등의 이해와 민관협력방안

- 충남연구원 장창석 전문연구원

공공갈등의 이해와 민관협력방안

2019.02.15.

충남연구원
ChungNam Institute

충남연구원

목차

1. 충청남도 공공갈등 정책
2. 공공갈등의 이해
3. 충청남도 사례분석
4. 공공갈등의 대응방안

1. 충청남도 공공갈등 정책

공공갈등의 이해와 민관협력방안

충남연구원

1. 충청남도 공공갈등 정책

✓ 갈등정책

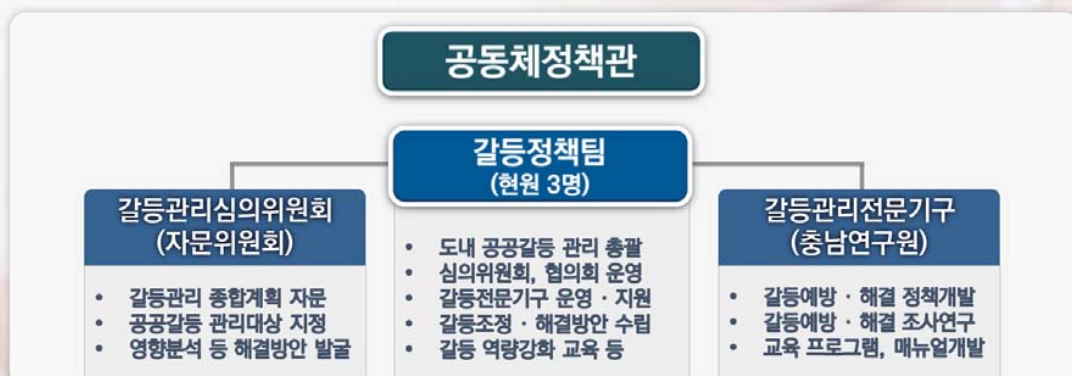
① 근거 법령

- 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」 (2018년 제정)

② 연혁

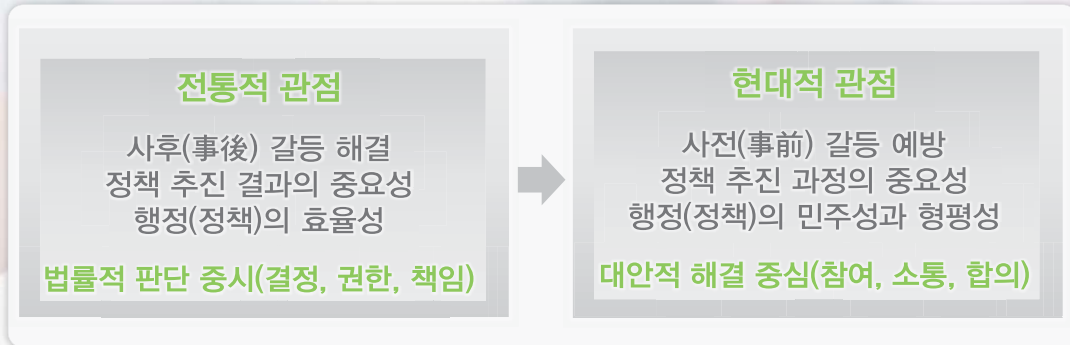
- 2015. 1. 갈등관리 전담부서(갈등관리팀) 신설
- 2018. 1. 갈등정책 총괄부서(갈등정책팀) 변경

③ 갈등정책 운영 조직도



1. 충청남도 공공갈등 정책

① 갈등관리 패러다임의 변화



② 공공갈등 선제적 예방 및 조정관리체계 구축

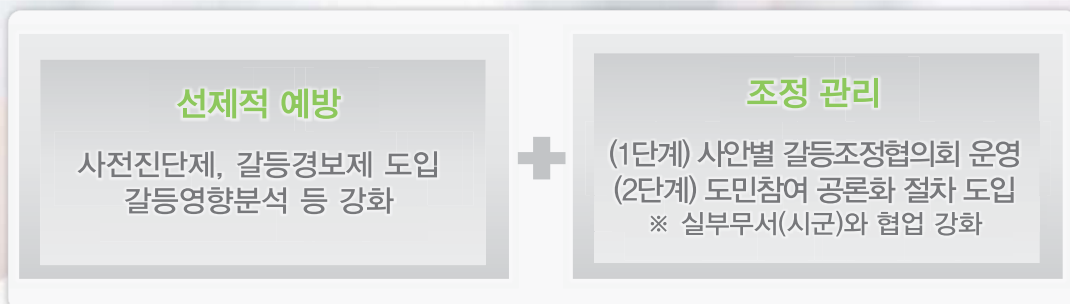
- 갈등예방을 위한 선제적 예방정책 및 합리적 조정관리 체계 구축
- 공동체 상생 및 민관협치 기반의 사회적 합의 시스템 도입 및 운영

③ 공공정책 및 도정 신뢰 향상을 위한 갈등 조정자 역할 정립

5

1. 충청남도 공공갈등 정책

① 기본방향



② 반성과 대안

- 국책사업 위주의 현안 발생으로 道 차원의 갈등 해결이 곤란
- 공무원 대상 갈등 인식 개선 및 갈등 역량 교육 부재
- 관련 부서 간 협력 부진 및 갈등 상황 회피 분위기 극복 필요

③ 갈등 발생을 문제 삼지 않고, 갈등 대처에 적극적인 조직 분위기 조성

6

1. 충청남도 공공갈등 정책

✓ 2019년 공공갈등 관리현황(17건)

① 부서자체관리

연번	갈등 사업명	실무부서
1	논산 태화산업단지 조성	투자입지과
2	서천-군산간 공동조업 구역	수산자원과
3	청양 강정리 석면 폐기물 문제	기획관, 환경보전과
4	서부내륙고속도로 예산군 통과노선	도로교통과
5	345kV 복당진~신당정 송전선로 건설	기후환경정책과
6	금산 불산공장 이전	환경보전과
7	장항성 개량2단계 건설사업	도로교통과
8	예산 대술면 폐기물매립장 설치	환경보전과
9	안면도관광지 개발	관광마케팅과
10	345kV 복당진~신송산 송전선로 건설	기후환경정책과
11	예산 대술 채석단지 지정	산림녹지과
12	서산-당진 생활폐기물소각시설 설치	환경보전과
13	가축분뇨 신재생 에너지화사업	축산과

7

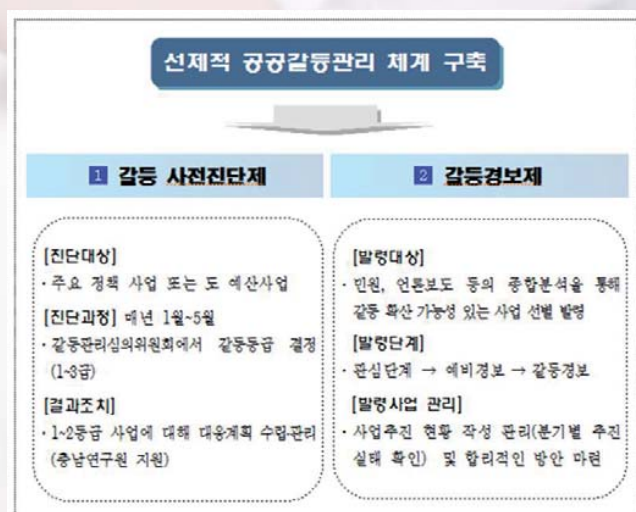
1. 충청남도 공공갈등 정책

✓ 선제적 갈등 예방 공공갈등관리 체계

- ① 공공갈등을 미리 예방하고 해결함으로써 사회·경제적 비용을 절감하고 행정의 효율성과 정책집행성의 실효성을 확보하고자 함

② 추진배경

- 갈등 발생 전, 선제적 분석을 통한 사전 대응 시스템 구축
- 갈등 발생 초기에 대상을 명확화하여 전방위적으로 대응
- 갈등 해결을 위한 상황별 맞춤형 갈등 조정 역할 필요



8

1. 충청남도 공공갈등 정책

㉠ 공공갈등 사전진단제

- 도정 주요 정책(사업) 대상 추진 선제적 갈등 대응 방안 마련
- 적극적 사전 예방으로 사회적 비용 저감 및 행정 신뢰 향상

㉡ 주요사업 사전 갈등진단으로 선제적 갈등 예방 체계 구축

㉢ 사전진단제 진단대상

- ㉠ 道 추진 단위사업 중 환경영향평가 협의사업 및 주요 승인 사업
- ㉡ 투자심사 대상사업의 예산 편성 및 중기재정계획 사업
 - ※ 투자심사 대상 사업 : 사업규모 50억원 이상 사업
- ㉢ 자치법규(조례, 규칙) 제정 및 개정 사안

1. 충청남도 공공갈등 정책

㉠ 사전진단제 진단절차

갈등진단 대상사업 1차 선정 (공동체새마을정책관)	갈등진단표, 갈등기술서 작성 제출 (사업부서)	갈등진단 대상사업 2차 (자체진단) 선정 (공동체새마을정책관)	갈등관리 심의위원회 개최 (심의위원회)	갈등 등급 최종 확정 결과 통보 (공동체새마을정책관)
충남연구원과 공동 선정	충남연구원과 공동 작성	충남연구원과 공동 선정	등급확정	사업 부서 갈등대응계획작성

㉡ 사전진단제 결정 방법 및 갈등 대응 계획 수립

- ㉠ 1등급 : 道 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항 (중점관리대상)
- ㉡ 2등급 : 사업부서 및 공동체새마을정책과의 협력 또는 지원이 필요한 사항
(부서자체관리 대상)
- ㉢ 3등급 : 사업부서에서 자체적으로 관리가 가능한 사업
- ㉣ 갈등 대응계획 수립 대상사업 : 갈등관리심의위원회에서 1등급 및 2등급으로 결정된 사업
- ㉤ 갈등 대응계획 수립 추진방법 : 갈등영향분석(충남연구원)을 통해 공공갈등 대응계획 마련

1. 충청남도 공공갈등 정책

① 갈등경보제

- 민원실태, 언론동향 등을 파악하여 갈등 징후 탐색 체계 구축
- 갈등 징후 탐색을 위한 갈등 경보 기준 마련

① 갈등 초기 해결을 위한 행정 내부 협조(협업) 및 민관협력 강화

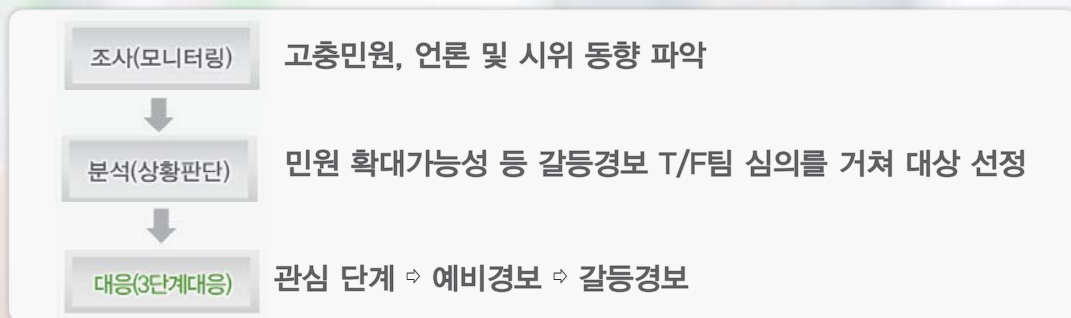
① 공공갈등 패턴 분석

- ① (갈등초기) 개인민원 ⇨ (갈등증폭) 집단시위, 단체·위원회로 확대 제기
- ① 초기에는 일반민원에서 갈등 진행 후 고충민원으로 관리
- ① 민원 접수 및 언론 보도 증가 ⇨ 특정 패턴(키워드) 형성

11

1. 충청남도 공공갈등 정책

① 업무 흐름도



① 단계별 대응 방안(3단계)

- ① 관심단계 : 갈등예방 활동 수행
 - (갈등정책팀) 해당 부서에 메일링(전자우편 등) 알림
 - (사업부서) 민원 내용 분석 및 갈등해소 방안 준비
- ① 예비경보 : 갈등요인 제거 및 갈등방지 대책 수립
 - (갈등정책팀) 해당부서에 공문 통지
 - (사업부서) 민원당사자와 면담 및 주민 사업설명 등 갈등해결방안마련
- ① 갈등경보 : 갈등조정활동 수행
 - (갈등정책팀) 갈등경보T/F팀 운영, 갈등 대응방향 검토 및 대안 도출, 갈등조정지원(조정협의회 구성, 전문가 지원)
 - (사업부서) 갈등 대응 방향 마련 및 유관기관간 대응 협조 체계 강화

12

1. 충청남도 공공갈등 정책

㉠ 갈등영향분석

㉠ 도내 주요갈등 현안에 대한 갈등영향분석을 실시하여 갈등 해결을 위한 합리적 방안 제시

- 분석계획 : 연 2건 이상
- 관련 근거 : 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」 제7조
- 분석기관 : 충남연구원 공공갈등연구팀(道 갈등관리 전문기구)
- 분석내용 : 갈등의 요인과 유형, 쟁점 및 환경분석, 정책적 제언 및 기술 검토 등

㉠ 분석절차

㉠ 영향분석 대상 선정 : 갈등관리심의위원회에서 분석 대상 심의 의결



13

1. 충청남도 공공갈등 정책

㉠ 갈등영향분석 활용방안

- ㉠ 공공갈등의 예방과 해결을 위한 갈등초기단계의 지침서 활용
- ㉠ 사실관계 파악을 통한 갈등예방 및 해결의 합의형성 절차 설계
- ㉠ 관련 부서와 분석 보고서를 공유하여 사업 추진에 반영
- ㉠ 갈등의 예방·해결을 위한 조사·연구 DB 구축 및 활용

14



2. 공공갈등의 이해

2. 공공갈등의 이해

✓ 갈등관리

① 공공갈등의 정의

- 공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌
- 다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것
- 정부와 단체, 정부와 정부간의 갈등이 공공갈등의 중심에 있지만, 그 밖에도 단체와 단체간 갈등이라도 이들 간의 대립이 시민에게 커다란 영향을 미쳐 정부의 개입을 필요로 하거나 관여하게 되는 갈등

② 공공갈등과 사회적 갈등

구분	협의적 접근	광의적 접근
내용	정부(지자체) 추진하는 공공사업 정책과정에서 야기되는 갈등	사회 구성원의 가치관, 직간접 이익과 관련되어 야기되는 갈등
비고	‘공공갈등’이라고 부름	‘사회적 갈등’이라고 부름 광역시(도시형)에서 증가추세

2. 공공갈등의 이해

✓ 갈등의 의미



① 어원적 - 첩(葛)과 등나무(藤)가 서로복잡하게뒤얽혀 있다는 의미의 葛藤

- com(together)+fligere(to strike)

② 법 적 - 공공정책(법령)의제정·개정각종사업계획의 수립·추진을포함한다을 수립하거나 추진 하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌

③ 심리학적

- 한 개인이 동일한 시점에서 둘 혹은, 그 이상의 상호 배타적 행위를 하도록 동기부여 되는 상황

④ 경영학적

- 희소자원이나 상충적인 목표나 가치등의배분과 관련 하여 개인, 집단, 조직의 차원에서 일어나는 불일치 현상 혹은 경쟁적 상호작용

⑤ 행정학적

- 상호의존적인 관련 당사자간의 관계에서 일정한요인에서 비롯된현상으로써자각·인지에 의한 심리적 메커니즘과 대립적 행동을 내포하는 동태적 과정

⑥ 정치학적

- 목표의 상충성으로 인하여 표출된 충돌·경쟁·논쟁·긴장 등의 현상(Darendorf)

17

2. 공공갈등의 이해

✓ 갈등의 의미

① 협력의 의미

- 상호이익의 실현 및 증진
- 상호간의 목표를 달성하기 위한 공정한 자원의 교환

② 갈등과 구별개념

- 분쟁 : 복수의 행동주체간의 갈등관계가 발전, 구체적으로 어떤 쟁점에 관해 장애가 형성된 상태
- 경쟁 : 각 당사자의 활동이 상호의존관계에 있지 않을 뿐만 아니라 상대방의 활동에 간섭하지 않으면서 평행적으로 노력을 겨루기만 하는 것

③ 협력과 구별개념

- 타협 : 이해관계자 둘이 서로 좋도록 절충하여 합의함, 또는 그 협의의 과정이나 결과
- 협상 : 둘 이상의 조직이 재화나 용역의 교환에 관련하여 직접 교섭하고 타협 하는 것
- 협동 : 자신과 상대방 모두의 이익에 만족하는 것

18

2. 공공갈등의 이해

✓ 갈등관리

① 공공갈등의 정의

- 공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌
- 다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것
- 정부와 단체, 정부와 정부간의 갈등이 공공갈등의 중심에 있지만, 그 밖에도 단체와 단체간 갈등이라도 이들 간의 대립이 시민에게 커다란 영향을 미쳐 정부의 개입을 필요로 하거나 관여하게 되는 갈등

② 공공갈등과 사회적 갈등

구분	협의적 접근	광의적 접근
내용	정부(지자체) 추진하는 공공사업 정책과정에서 야기되는 갈등	사회 구성원의 가치관, 직간접 이익과 관련되어 야기되는 갈등
비고	‘공공갈등’이라고 부름	‘사회적 갈등’이라고 부름 광역시(도시형)에서 증가추세

19

2. 공공갈등의 이해

✓ 민원과 갈등

① 민원과 갈등의 구분

구분	내용	근거법령
일반민원	법정민원 ①인가·허가·승인·특허·면허 신청 ②장부 대장 등에 등록·등재 신청, 신고 ③특정사실, 법률관계 확인 증명 신청	민원 처리에 관한 법률 (‘97년 제정)
	질의민원 법령·제도·절차 등 행정업무의 설명이나 해석을 요구	
	건의민원 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원	
	기타민원 상담·설명, 불편사항 등 행정기관의 특정 행위를 요구	
고충민원	행정기관 등의 ①위법·부당, ②소극적 처분(사실행위, 부작위 포함), ③불합리한 행정제도로 권리를 침해하거나 불편 또는 부담을 주는 사항	부패방지 및 국민권익위원회설치와 운영에 관한 법률 (‘02년 제정)
갈등	공공정책(법령 제·개정, 각종 사업계획 수립·추진 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌	공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 (‘07년 제정)

20

2. 공공갈등의 이해

✓ 민원과 갈등

- ① 민원은 법령이나 행정 시스템에서 관리 가능한 경우가 대부분
 - 고충민원의 경우, 청문·행정심판(행정소송) 등 절차가 법률로 규정
- ① 갈등은 ‘심리적·물리적인 충돌 및 격동하는 상태’로 법령이나 행정 시스템 범위 안에서 해결되지 않는 사안이 대부분
 - 공직자의 업무권한 및 재량권을 넘어 복합적으로 발생, 초기대처가 어려움
 - 갈등 발생을 성과 저하 및 업무능력 없음으로 보는 공직사회 분위기 개선 필요
- ① 민원이 반복(증폭)되거나 갈등 발생이 예견될 경우, 선제적 갈등 예방 조치 필요
 - 갈등 사전 예방 및 갈등 해소를 위한 부서간 협업 강화를 위해, 道, 갈등관리팀을 갈등정책팀으로 전화(‘18.1.) 및 예방시책 추진

21

2. 공공갈등의 이해

✓ 갈등의 유형

구분	정의	해결방안(예시)
사실갈등	사건, 정보(자료), 언행에 대한 사실해석의 차이에서 발생	객관적 자료나 제3자 개입을 통한 사실 증명(팩트체크), 공동조사 등
이익갈등	한정된 자원이나 지위를 분배하는 과정에서 발생	공정한 배분시스템, 합리적 의사결정 제도 도입 운영 등
관계갈등	불신, 오해, 편견 등 상호관계 이상으로 발생	정보(자료)제공, 의사소통 통로 확보 및 확대, 관계전환 조정
가치갈등	가치관, 신념, 세대, 이념, 종교, 문화의 차이에서 발생	의견수렴, 이해당사자 간 대화를 위한 공론장 형성, 공동연구, 학습 등 상호 교류 증진
정체성갈등	개인(집단)의 정체성을 위도적 훼손하거나 강요로 발생	
구조적 갈등	사회, 정치, 경제 구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습 등으로 발생	법제도 개선, 정부혁신, 새로운 문화창출 위한 교육, 훈련

22

2. 공공갈등의 이해

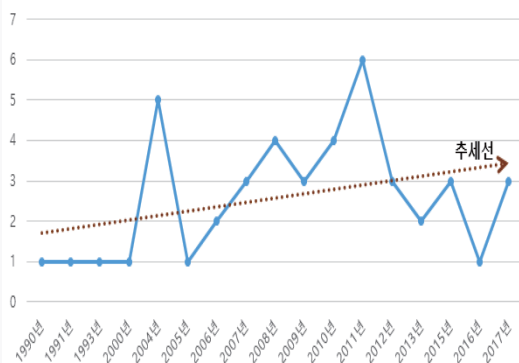
✓ 갈등의 유형

- ㉠ (갈등의 변질) 갈등은 이해관계자(주민)의 사실관계 확인(질의민원)에서 시작
 - 최초 정보공개 요구(사실갈등)시 정확하고 객관적인 정보가 제공되지 않으면 관계갈등으로 확대
 - 갈등이 장기화되면, 갈등원인 해결보다 불신, 오해, 편견을 심리적 내면화하면서 가치갈등으로 변질
- ㉡ (갈등의 복잡화) 공공갈등은 여러 유형이 복합적으로 작용
 - 복잡한 갈등 대응은 “갈등의 핵심 유형과 부차적 유형 분석” 이 필요

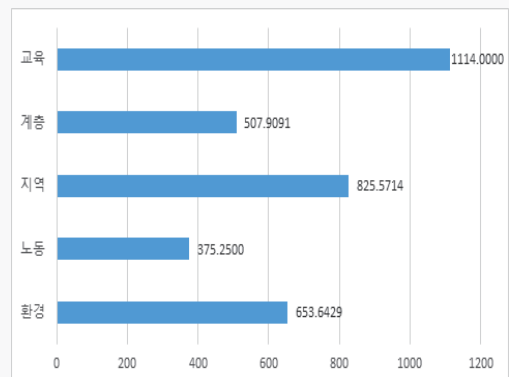
23

2. 공공갈등의 이해

✓ 충청남도 공공갈등 현황



㉠ 연도별 발생 현황

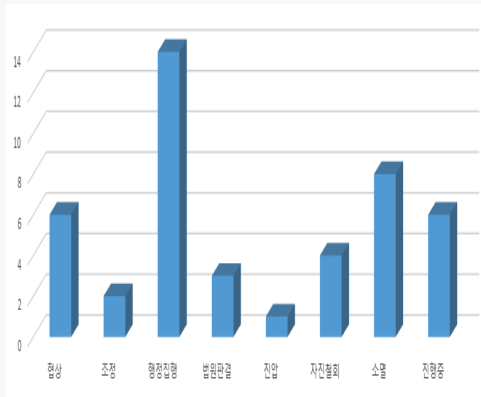


㉡ 유형별 지속 일수

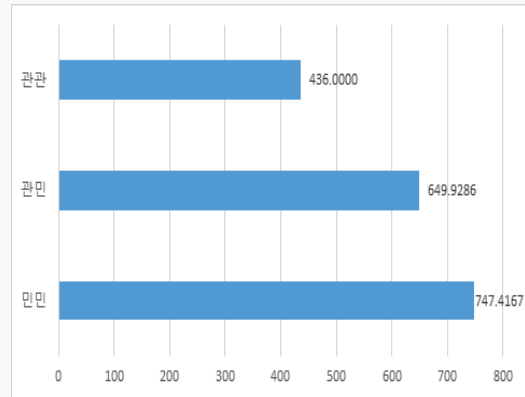
24

2. 공공갈등의 이해

✓ 충청남도 공공갈등 현황



㉠ 종결 유형별 비율



㉡ 대립 유형별 지속일수

25

2. 공공갈등의 이해

✓ 충청남도 공공갈등 현황

㉠ 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식(5점척도)

구분	2016년		2017년	
	응답자 수	비율	응답자 수	비율
전혀 심각하지 않음	5	0.7%	7	1.4%
심각하지 않음	68	8.9%	35	6.8%
보통	385	50.5%	301	58.3%
심각함	256	33.6%	160	31.0%
매우 심각함	48	6.3%	13	2.5%
합계	762	100.0%	516	100.0%
평균	3.36		3.27	

26

2. 공공갈등의 이해

✓ 충청남도 공공갈등 현황

○ 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식(5점척도)

구분	2016년		2017년	
	응답자 수	비율	응답자 수	비율
전혀 심각하지 않음	5	0.7%	7	1.4%
심각하지 않음	68	8.9%	35	6.8%
보통	385	50.5%	301	58.3%
심각함	256	33.6%	160	31.0%
매우 심각함	48	6.3%	13	2.5%
합계	762	100.0%	516	100.0%
평균	3.36		3.27	

27

2. 공공갈등의 이해

✓ 충청남도 공공갈등의 발생원인

구분	응답자 수	비율
토론, 협상 등 소통문화의 부족	177	21.5%
경제적 이익관계의 충돌	172	20.9%
환경·안전·건강 등 주민의 요구 증대	153	18.6%
주민의 의사결정 참여기회(구조) 부족	134	16.3%
정부의 일방적인 공공정책 추진	112	13.6%
갈등관련법·제도·절차의 미비	73	8.9%
기타	2	0.2%
합계	823	100.0%

28

2. 공공갈등의 이해

✓ 충청남도 공공갈등 해결의 주체

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
지역주민	198	24.0%
충청남도	181	21.9%
충청남도15개시·군	154	18.7%
중앙정부	118	14.3%
시민단체	86	10.4%
전문가집단	45	5.5%
정치인(국회의원·지방의회의원)	40	4.8%
기타	3	0.4%
합계	825	100.0%

주) 다중응답 하였음

29

2. 공공갈등의 이해

✓ 효율적인 의사 결정 방안

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
지역주민	198	24.0%
충청남도	181	21.9%
충청남도15개시·군	154	18.7%
중앙정부	118	14.3%
시민단체	86	10.4%
전문가집단	45	5.5%
정치인(국회의원·지방의회의원)	40	4.8%
기타	3	0.4%
합계	825	100.0%

주) 다중응답 하였음

30

3. 충청남도 사례분석

공공갈등의 이해와 민관협력방안

충남연구원

3. 충청남도 사례분석

✓ 보령 공군사격장 환경피해 갈등 쟁점

㉠ 사격장 운영으로 인한 환경 피해

- 보령 공군사격장은 미8군 사격장을 시작으로 1981. 7 한국육군으로 이관, 1991. 7 부터 공군 방공유도탄사령부에서 사격장으로 운영중임
- 사격훈련은 모형비행기를 띄워 해상에서 타격하는 형식으로 이루어지며, 이로 인한 탄두·탄피 기타 유독성 물질로 인해 해양오염이 이루어지고 있다는 주장임

㉡ 피해보상과 재발방지, 부대이전

- 지역주민들은 약 50년간 운영된 사격장으로 인해 환경피해가 발생했으며, 그로 인한 지역민들의 건강 역시 피해를 입었다는 주장임
- 또한 피해의 재발방지를 위한 공군사격장의 이전을 주장함



3. 충청남도 사례분석

✓ 보령 공군사격장 환경피해 갈등 이해관계자

① 국방부

- 보령 공군사격장 이전 계획 없음
- 2009년부터 3년마다 공군사격장 주변 해양환경 영향조사
- 매년 軍 자체에서 탄두수거(사업비 2억) / ※ 폭발위험성 등으로 민간위탁은 전혀 고려치 않고 있음
- 원인 제공자인 국방부에서 근본적 문제해결에 소극적

② 환경부

- 사격장 주변지역 암 발생 역학조사 관련, 내부적으로 암 발생 현황검토 및 관계 전문가 자문 진행 중

③ 충청남도 · 보령시

- 공군사격장은 국방부에서 운영중인 시설로 자치단체의 의사결정과는 관계없이 운영중임
- 주민생활의 편의 증진을 위하여 국방부와 중앙부처에 피해 해결을 촉구하는 건의를 지속 추진 중

④ 지역주민

- 보령 공군사격장은 연 150일 이상 사격훈련을 실시하고 있음
- 이로 인한 환경오염 및 주민건강 이상 등을 이유로 주민들이 공군부대 이전을 요구 중

33

3. 충청남도 사례분석

✓ 서부내륙 고속도로 건설 갈등

갈등개요

- ✓ 사업명 : 서부내륙 고속도로 민간투자사업
- ✓ 사업위치 : 경기도 평택시~전북 익산시
- ✓ 사업규모 : 138.3km(왕복4~6차로)
- ✓ 총사업비 : 27,238억원(보상비 포함)

주요진행경과

- '14. 02. 24 : 민간사업제안서 제출(포스코건설 → 국토부)
- '14. 03. 28 : 민간제안 고속도로 건설사업 검토의견 제출
- '14. 04. 09 : 국토교통부 예산군 방문 의견 전달
- '14. 07. 16 : 전략환경영향평가서 협의 요청
- '14. 07. 23 : 전략환경영향평가서 공람공고(7.24~8.21)
- '14. 08. 05 : 전략환경영향평가서 주민설명회(광시면사무소)
- '14. 08. 28 : 전략환경영향평가 공람공고 주민의견서 제출
- '14. 09. 30 : 읍·면 의견수렴 결과 보고
- '14. 10. 17 : 제2서해안고속도로 노선 변경촉구에 관한 건의 (제2서해안고속도로 노선변경 추진위 → 국토부, 충청도, 예산)
- '14. 11. 13 : 민간투자사업 적격성 통과
- '15. 01. 19 : 주민설명회(포스코, 예산문화원)
- '15. 02~03 : 제3차 제안공고에 의한 의견화신 및 제안서제출
- '15. 05. 06 : 우선협상대상자 지정 (국토교통부 → 포스코)
- '15. 05. 13 : 대책회의 (주민, 국토부, 포스코, 충청도, 예산)



배경/성격

01 배경 및 원인

고속도로 노선중 예산군 통과노선이 대흥면 솔로 시티 인근지역을 지나면서, 지역주민을 중심으로 정주여건 파괴, 환경훼손을 이유로 집단민원발생

02 성격(특성)

- 서부내륙 고속도로 노선 선정으로 인한 갈등임
- 공공시설의 입지와 관련함

34

3. 충청남도 사례분석

✓ 서부내륙 고속도로 건설 갈등 쟁점

㉠ 고속도로 건설

㉡ 고속도로 노선 선정

- 전체 노선 중 예산군 대흥면을 통과하는 약 30km의 구간에서 지역주민의 민원이 발생중임
- 대흥면을 통과하는 노선은 주민거주지역을 통과하는 노선으로 설계가 되어있어, 주민의 정주권 · 재산권 피해와 인근에 위치한 문화재 및 자연환경(임존성, 대흥동헌, 봉수산 자연휴양림, 예산대흥슬로시티, 황새마을)에도 영향을 끼칠 수 있다는 주장임
- 또한 대흥면 지역은 우리나라에서 여섯번째 슬로시티로 지정이 되어있으며, 고속도로의 건설은 슬로시티 지속과 운영에 방해를 주는 요인이 된다는 주장임

㉢ 스마트 IC건설

- 서부내륙 고속도로는 대흥면 통과구간에는 IC와 쇼핑몰이 복합된 스마트 IC가 건설 예정임
- 휴게소와 복합된 스마트IC가 건설될 경우 인근 지역과 원도심 상권의 붕괴에 대한 우려가 제기됨
- 또한 고속도로 노선이 예당호가 조망되는 곳에 스마트 휴게소 건설을 위하여 대흥면을 통과하고 있다는 주장임

35

3. 충청남도 사례분석

✓ 서부내륙 고속도로 건설 갈등 이해관계자

㉠ 국토교통부

- 서부내륙 고속도로는 국토의 효율적 개발과 지역균형발전 달성, 수도권과 남부 지역간 교통 네트워크 연계성 강화 등을 위하여 꼭 필요한 공공사업임
- 공공사업과 관련하여 지역주민의 이해와 협조 없이는 사업 진행에 상당한 어려움이 있음
- 타 공공사업 사례에서도 갈등으로 인하여 대안이 없는 상황에서 사업지연이 다수 발생하고 있어, 대화와 협의를 통한 조속한 착공을 할 수 있도록 노력을 기울일 예정임

㉡ 시행사

- 최초 제안은 대흥면을 관통하는 노선이었으나, 진행과정에서 주민들의 요구사항을 수용하여 우회 노선을 제안하였음
- 지역주민들이 주장하는 피해지역에 대한 대비책을 마련하고 있으며, 이를 통한 협의가 필요함



36

3. 충청남도 사례분석

① 서부내륙 고속도로 건설 갈등 이해관계자

㉠ 예산군

- 예산군은 충남서부지역 교통요충지로의 발전을 위하여 광역교통망 추진계획을 발표하였음
- 예산군에서는 지역의 발전을 위해서는 고속도로의 건설이 필요하나, 다수의 문화재와 자연경관을 보전하기 위하여 우회노선을 국토교통부에 건의하였음
- 추후 국토교통부, 포스코와 논의를 통하여 군에 유리한 노선을 확정할 계획임

㉡ 지역주민(대흥면)

- 대흥면은 예당호, 입존성, 대흥동헌과 슬로시티, 봉수산 자연휴양림을 가로지르는 기존 노선(안)은 문화재 및 환경, 자연경관의 파괴가 우려된다는 의견임
- 또한 대흥면을 경유하는 노선은 시행사가 예당호를 활용한 고속도로 휴게소 건설로 이익을 내기 위함이라고 주장하며, 봉수산 동쪽으로 우회할 것을 요구함
- 대흥면 지역은 과거 예당저수지 조성 시 많은 지역이 수몰되었으며, 서부내륙 고속도로 건설시 기존 대전-당진 고속도로와 함께 2개의 고속도로가 위치하게 되는 등 지역주민 삶의 터전이 사라짐
- 고속도로의 건설로 인한 환경피해만 남겨지게 되며, 지역의 발전에는 도움이 안 된다는 의견임



3. 충청남도 사례분석

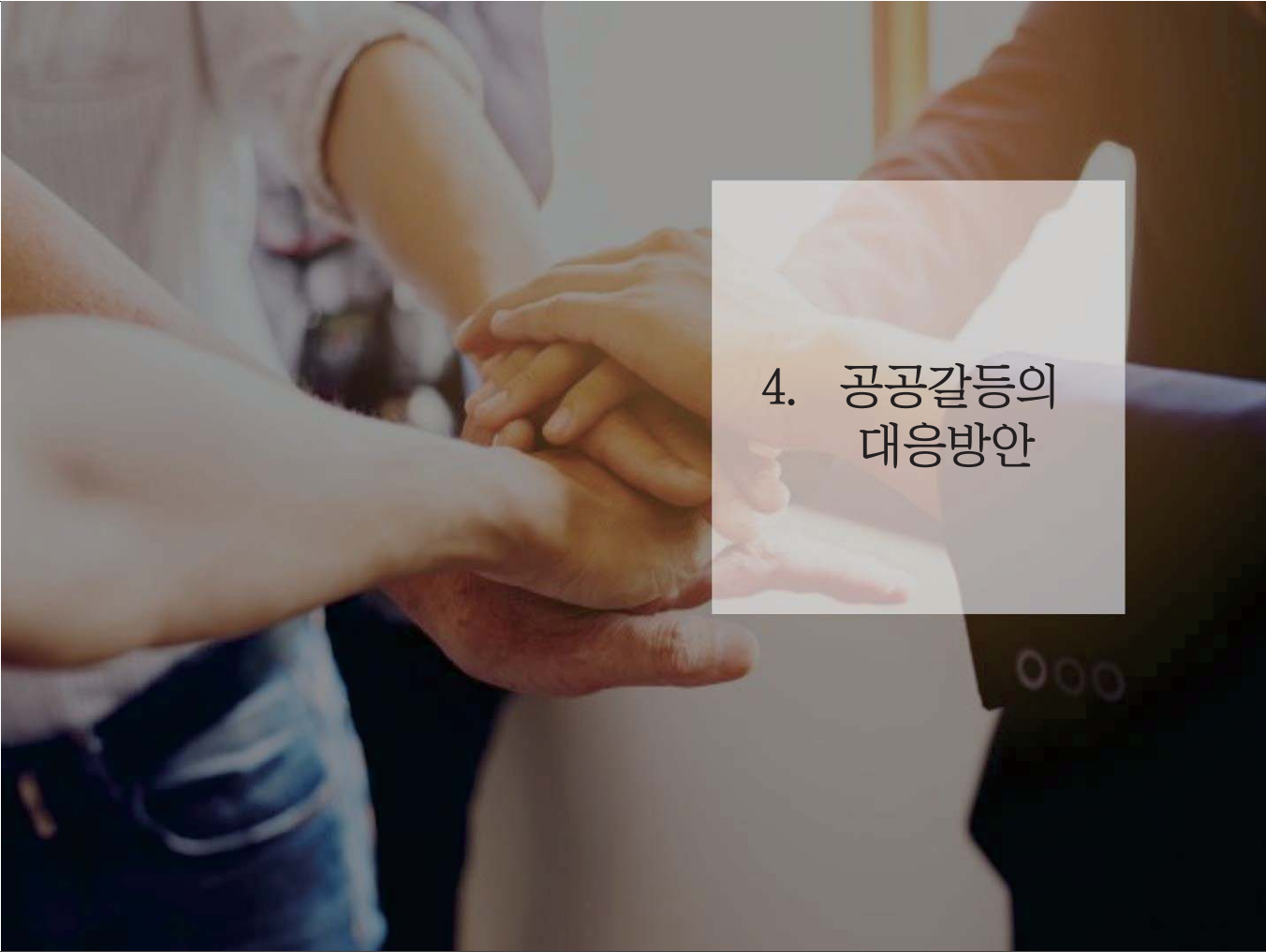
① 서부내륙 고속도로 건설 갈등

협약체구성

- ✓ 명칭 : 서부내륙고속도로 대흥면 노선문제 해결을 위한 협의회
- ✓ 위원 : 15명(위원장 1인, 위원 14인)
 - 지역주민 3인, 시행사 2인, 전문가 5인
 - 공무원 5인(국토부 1인, 충남도 2인, 예산군 2인)

- ✓ 기능 : 서부내륙 고속도로 노선 등 고속도로 건설 협의·조정
- ✓ 기간 : 2015. 9. 9~갈등 해결 시 까지
- ✓ 운영 : 고속도로 노선관련 갈등해결을 위한 상호협의





4. 공공갈등의 대응방안

공공갈등의 이해와 민관협력방안

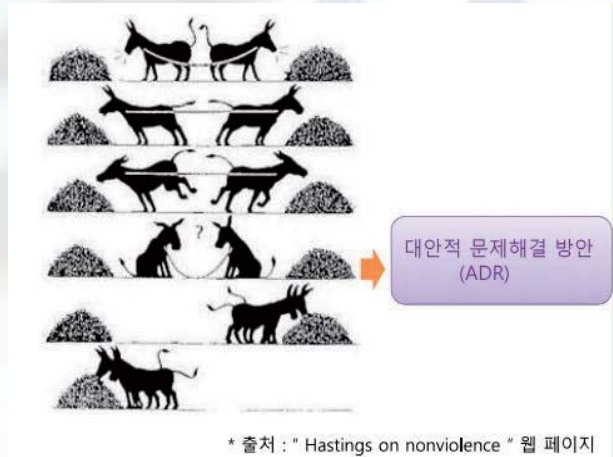
충남연구원

4. 공공갈등의 대응방안

- ㉠ (갈등 프레임) 공공갈등은 정책(사업) 추진 과정에서
 - ① 서로 대립적인 2개 이상의 대안이,
 - ② 서로 충돌하여 양보, 타협의 여지가 없으며,
 - ③ 어느 대안을 선택하든 다른 대안의 희생이 불가피하여 비판, 비난 정도가 줄어들지 않으며,
 - ④ 시간이 제한되어 있을 때 발생
- ㉡ (딜레마 상황) 공공갈등에 직면한 결정권자(공직자)는
 - ① 각각의 대안을 지지하는 세력(이해관계자) 사이에서,
 - ② 모든 세력을 동시에 만족 시킬 수 없으며,
 - ③ 그 중 한 세력을 지지하기도 곤란하지만,
 - ④ 시간이 제한되어 있어 결정을 보류, 회피할 수 없는 혼란에 빠짐

✓ 갈등관리를 위한 기본인식

- ① 갈등문제에 대한 지자체 및 지자체
의회와 입장과 시각의 변화 필요
- ② 갈등 조정기구 설립 및 역할 강화
- ③ 갈등해결과 소통을 위한 제도적 기
반을 구축하는 문제
- ④ 지역의 갈등해결 역량 강화



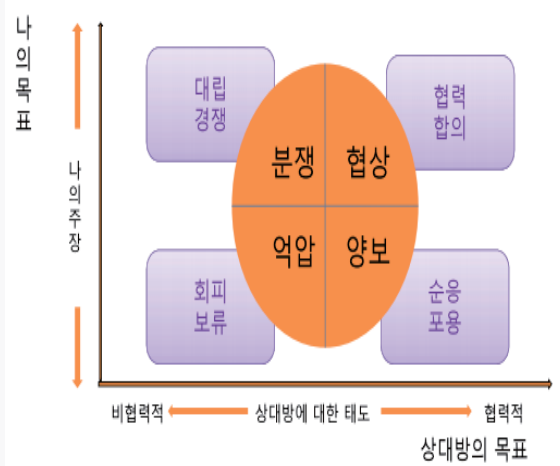
✓ 도 · 시군 갈등 관련 조례 내용

지역	갈등영향분석	갈등심의 위원회	갈등조정 협의회	갈등관리 연구기관	갈등전문 인력양성
충청남도	○	○	○	○	×
계룡시	○	○	○	×	○
공주시	○	○	○	×	○
금산군	○	○	○	×	×
논산시	○	○	○	×	×
당진시	○	○	○	×	×
보령시	○	○	○	×	○
부여군	○	○	○	×	○
서산시	○	○	○	×	○
서천군	○	○	○	×	×
아산시	○	○	×	×	○
예산군	○	○	○	×	○
천안시	○	○	○	×	○
청양군	○	○	○	×	○
태안군	○	○	○	×	○
홍성군	○	○	○	×	○

① I/R/P (Interest, Right, Power) Model



② 갈등해결의 방법 - 행태적 차원



43

① 갈등조정협의체 구성 및 운영 전략



② 평화적 갈등해결의 원칙

- 갈등의 근본적인 원인이 규명되고 다뤄지지 않는 한 갈등해결은 이뤄질 수 없다.
- 갈등해결의 결과뿐만 아니라 그 과정에서 공정성과 정당성이 확보되지 못하면 갈등을 해결하고 평화를 이루는 것을 불가능하다.
- 사람들의 기본적인 욕구는 크게 다르지 않다.
- 갈등을 해결하는 일은 새로운 인간관계의 설정을 의미한다.

44

✓ 갈등 해결의 4원칙



사람과 문제를 분리



겉으로 주장하는 것이 아닌
실제로 원하는 것에 초점



상생적이고 호혜적인
대안 창출



객관적 기준 적용 및
합리적 대안 선택

45

✓ 일을 더 수월하게 하는 과정

1. 자문, 평가, 협업, 제안, 환류 시민참여

2. 사업방향결정과정의 시민참여

3. 사업 문제점 진단, 해결방향 제시

4. 정책제안 및 실행과정

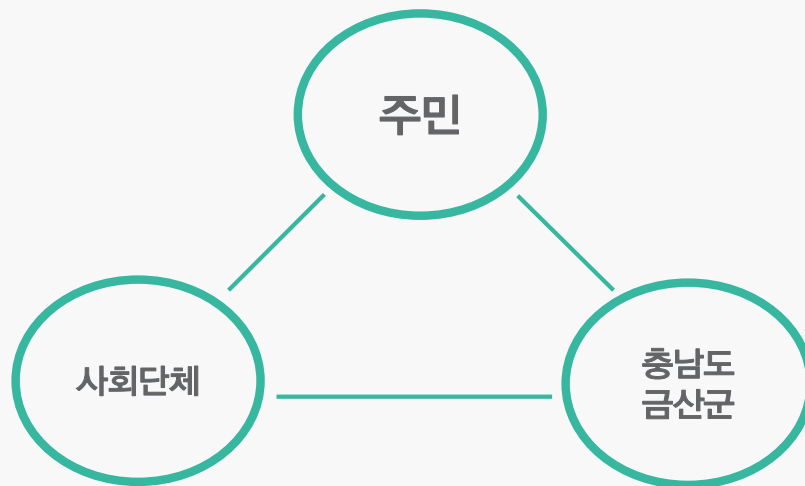
✓ 시민참여와 협치
구조를 통해 절차적
정당성을 확보

✓ 지역내 주민들의 반대,
조직내 무리한 요구
등의 예방 가능

✓ 어려운 선택 시
공무원들의 책임감 및
중압감 해소

46

✓ 주민, 사회단체, 지자체 삼자의 협치를 통한 모델



47

감사합니다

부 록

충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례

충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례

(제정) 2010-11-10 조례 제 3544호

(일부개정) 2014-07-10 조례 제 3915호

(전부개정) 2014-12-30 조례 제 3943호

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 조례는 충청남도가 공공정책을 수립하거나 추진할 때에 발생하는 공공갈등관리 능력을 향상시켜 성숙한 지방자치 건설에 이바지하기 위하여 그 합리적 예방과 해결에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “공공정책”이란 충청남도(이하“도”라 한다)가 수립하거나 추진하는 정책 또는 사업계획, 자치법규의 제(개)정을 말한다.
2. “공공갈등”이란 도가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계인간의 충돌을 말한다.
3. “공공갈등관리”란 충청남도지사(이하 “도지사”라 한다)가 공공갈등을 예방하고 조정·해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
4. “갈등영향분석”이란 갈등정도가 심각하다고 판단하여 공공정책을 수립하기 전이나 추진하는 과정에서 그 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 원인이나 요인을 조사·분석 및 그 영향의 정도를 사전에 예측하고, 공공 갈등을 예방·해결하기 위한 합리적 방안 등을 제시하는 것을 말한다.

제3조(적용대상 및 범위) ① 예방과 해결의 적용대상은 도내에서 발생하여 지역발전에 심대한 영향을 끼칠 우려가 있는 다음 각 호의 공공갈등으로 한다.

1. 도정 갈등: 도의 정책을 둘러싸고 일어나는 갈등
2. 그 밖의 갈등: 도지사가 특별히 필요하다고 인정하는 갈등

② 적용대상 갈등의 예방과 해결에 관하여 법령에서 정한 것이나 다른 조례에서 특별히 정한 사항 외에는 이 조례에 따른다.

제4조(책무) 도지사는 갈등의 예방과 해결에 관한 다음 각 호의 책무를 이행해야 한다.

1. 도정 전반에 걸쳐 그 능력을 강화하기 위하여 공공갈등진단을 실시하고 종합적 공공갈등관리계획을 수립·추진한다.
2. 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 방식을 발굴하여 적극 활용한다.
3. 소속 공무원에게 그 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시한다.

제2장 예방과 해결의 원칙

제5조(자율해결과 신뢰확보) ① 공공갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 해결 할 수 있도록 노력해야 한다.

② 도지사는 제1항에 따른 자율적 해결이 어렵다고 판단될 경우 중립적 위치에서 당사자 간에 합리적으로 해소될 수 있도록 유도해 나감으로써 이해관계인의 신뢰회복에 노력해야 한다.

제6조(이익의 비교형량) 도지사는 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여 상호간 균형이 이루어지도록 노력해야 한다.

제7조(갈등영향분석) ① 도지사는 주요정책 등을 수립·시행 또는 변경할 때 도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민과의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 예상·판단될 경우에는 갈등영향분석을 실시해야 한다.

② 도지사는 제1항에 따라 갈등영향분석을 실시할 때에는 그 분석서를 작성하여 제9조에 따른 위원회의 심의를 요청해야 한다.

③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 갈등의 발생 및 해결 가능성, 갈등예방과 해결을 위한 절차 등을 포함해야 한다.

④ 도지사는 다음 각 호의 사항에 관하여 영에서 정한 갈등영향분석 기법을 충실히 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

1. 「환경영향평가법」제9조 및 제27조에 따른 전략환경영향평가와 환경영향평가

2. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향분석·개선대책

제8조(참여적 의사결정방법의 활용) ① 도지사는 공공갈등의 예방과 해결을 위하여 이해당사자, 전문가, 각계 대표 등이 공공정책의 결정과정에 직접 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.

② 도지사는 제1항의 활용결과를 공공정책 등의 결정 및 추진과정에 반영하기 위하여 노력해야 한다.

제3장 갈등관리심의위원회

제9조(설치 및 기능) 도지사는 공공갈등관리에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·자문하는 충청남도 갈등관리 심의위원회(이하“위원회”라 한다)를 둔다.

1. 공공갈등 예방과 해결을 위한 종합계획 수립·추진
2. 도 및 시·군과 주민간의 갈등사항, 관리대상 등의 지정·조정
3. 관련 자치법규의 정비
4. 제4조 제2항에 따른 해결방식의 발굴·활용
5. 제7조에 따른 갈등영향분석 실시 여부
6. 제15조에 따른 협의회의 구성·운영 참여
7. 그 밖에 도지사가 예방과 해결에 필요하다고 인정하는 사항

제10조(구성·운영) ① 위원회는 위원장 1인을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 민간위원 중에서 서로 뽑는다.

③ 심의위원은 도지사가 다음 각 호의 사람 중에서 위촉 또는 임명하되, 공무원이 아닌 심의위원이 전체위원의 과반수로 해야 한다. 이 경우 어느 한쪽의 성(性)이 100분의 60을 넘지 않도록 노력한다.

1. 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가
2. 시민단체 대표
3. 언론인
4. 충청남도의회회장 및 시·군의회회장이 추천하는 의원
5. 도 소속 3급 이상 공무원

④ 심의위원의 임기는 2년으로 하고, 공무원인 경우는 그 직위의 재임기간으로 한다. 다만, 심의위원의 위촉해제에 따라 새로 위촉된 경우는 전임자의 남은 임기로 한다.

⑤ 심의위원은 중립적이고 공정한 입장에서 그 직무를 수행해야 한다.

⑥ 도지사는 심의위원이 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 절벽 또는 품위 손상 등으로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 위촉해제 할 수 있다.

⑦ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 및 서기를 두되, 간사는 총괄 부서장의 장이 되고 서기는 관계업무팀장이 된다.

제11조(회의 등) ① 위원회의 회의는 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상 또는 공공갈등당사자의 요구가 있을 경우 위원장이 소집한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제12조(위원의 제척·회피) ① 심의위원은 위원회의 심의·자문안건과 이해관계가 있을 경우 해당 안건의 심의·자문에서 제척된다.

② 심의위원은 제1항에 해당됨을 알게 된 때에는 스스로 해당 안건의 심의·자문에서 회피해야 한다.

제13조(심의결과의 반영) 도지사는 정당한 사유가 있을 경우 외에는 위원회의 제11조 각 호에 따른 심의결과를 주요시책의 수립·추진과정에 성실히 반영해야 한다.

제4장 갈등조정협의회

제14조(설치) 도지사는 공공갈등을 원만하게 조정·관리하기 위하여 필요하다고 인정할 때마다 사안별로 갈등관리 총괄부서로 하여금 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둘 수 있다.

제15조(구성·운영) ① 협의회는 의장과 부의장 각 1명을 포함하여 20명 이내의 협의위원으로 구성한다.

② 협의위원은 도지사가 해당 사안에 관한 전문성을 가진 다음 각 호의 사람 중에서 위촉한다.

1. 당사자(공동의 이해관계가 있을 경우 다수의 당사자 중 선임한 대표당사자를 포함한다)
2. 전문가
3. 심의위원

③ 협의회는 그 업무를 처리하기 위하여 관계기관 소속 공무원 또는 관계 전문가를 참석시켜 의견을 청취하거나 자료제공 등의 협조를 요청할 수 있다.

④ 협의회는 활동기간을 정하여 운영한다. 단 필요시 협의회 구성원 간 합의에 의해 기간을 연장할 수 있다.

제16조(의장 등) ① 협의회는 의장과 부의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 협의위원 중에서 서로 뽑는다.

② 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며 그 의사를 최대한 존중해야 한다.

③ 부의장은 의장을 보좌하며, 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

제17조(합의결과문의 내용 및 이행) ① 협의회는 갈등사안에 대하여 조정된 합의결과문을 작성하고 이를 성실히 이행하도록 당사자에게 권고할 수 있다.

② 협의회는 합의의 결과는 법령에 위반되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다.

③ 도지사는 제1항에 따른 합의 결과를 이행하도록 노력해야 한다.

제5장 갈등관리 전문기구

제18조(갈등관리 전문기구 등의 운영·지원) ① 도지사는 공공갈등의 예방과 해결을 위하여 갈등관리 전문기구(이하 “전문기구”라 한다)등을 지정·활용 할 수 있다.

② 도지사는 갈등관리 전문기구 등의 운영을 위하여 지역 내 연구원 또는 갈등관리전문기관 등에 그 운영을 지정할 수 있다. 이 경우 갈등관리 전문기구의 운영지정서를 교부한다.

③ 갈등관리 전문기구는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 갈등현장 조정·해결 지원
2. 갈등영향분석의 수행
3. 갈등관리매뉴얼의 작성·배포·활용
4. 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련

5. 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구
6. 갈등의 예방·해결을 위한 정책·조례·제도·문화 등의 조사·연구
7. 상생·협력 및 사회통합을 위한 갈등관리 네트워크 및 거버넌스 구축
8. 그 밖에 도지사가 갈등의 예방과 해결에 필요하다고 인정하는 사항

제6장 보칙

제19조(매뉴얼의 작성 및 활용) 도지사는 공공정책을 수립하거나 추진할 때 갈등관리매뉴얼을 활용할 수 있다.

제20조(점검·평가 등) 도지사는 년 1회 이상 각 부서의 공공갈등관리 실태를 점검·평가할 수 있다.

제21조(재정지원 등) ① 도지사는 갈등관리에 필요한 조사·연구, 갈등영향분석, 자발적·체계적 활동, 갈등관리 전문기구 등의 운영 촉진을 위하여 유관기관이나 단체 등에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

- ② 위원회 또는 협의회의 회의에 출석하거나 그 업무와 관련하여 출장하는 심의위원, 협의위원 또는 관계전문가 등에게는 「충청남도위원회 위원 수당 및 여비 지급 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관업무와 직접 관련하여 출석한 경우에는 제외한다.

제22조(비밀유지) 심의위원 및 협의위원, 관계공무원 등 모든 갈등관리 관계자는 그 직무수행 과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용해서는 아니된다.

제23조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙(조례 제3943호)

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 도지사가 이 조례 시행 전의 규정에 따라 구성한 위원회 및 갈등관리 전문기구와 그 처리하였거나 처리 중인 사항은 이 조례에 따른 것으로 보며, 심의위원의 임기는 계속된다.

[illegible]

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

[illegible]

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.